IX kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 11)
z dnia 16 czerwca 2020 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 11)

16 czerwca 2020 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 65/19, SK 1/20, SK 73/19, SK 84/19, SK 70/19, K 4/19 (K 5/19, K 6/19, K 7/19, K 8/19, K 9/19, K 10/19, K 11/19, K 12/19, K 19/19), SK 74/19, SK 6/20, SK 81/19, SK 54/20.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych; **Paweł Bachmat** – naczelnik Wydziału Analiz Konstytucyjnych oraz **Piotr Czarny**, **Mateusz Langer** i **Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz** – eksperci z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dzień dobry. Witam państwa bardzo serdecznie na kolejnym posiedzeniu Komisji Ustawodawczej.

Porządek obrad został przesłany. Może on budzić pewien niepokój, że jest bardzo dużo spraw, natomiast jesteśmy jako posłowie z zaszczytnym gronem państwa mecenasów, żebyśmy się dzisiaj z takim właśnie grafikiem spraw uporali. Jest duża nadzieja, że tak się stanie. Mamy jedną terminową sprawę wyznaczoną w trybunale na pojutrze, która nie ma jeszcze wyznaczonego posła. Jeszcze o tym będę przypominał. Poświęcimy jej może troszkę więcej czasu. Natomiast wszystkie pozostałe to są skargi, co do których mam nadzieję, że pójdą dość sprawnie.

Zanim przejdziemy do rozpatrzenia pierwszej sprawy, witam państwa mecenasów. Witam pana mecenasa Langera i panią mecenas Miaskowską-Daszkiewicz. Przepraszam, mam niewyraźnie zapisane. Sam czasami mam problem z odczytaniem swojego pisma. Pana naczelnika witam bardzo serdecznie. Witam pana mecenasa Czarnego, którego mamy na łączu i wszystkich parlamentarzystów, którzy zdalnie obserwują i śledzą nasze prace.

Sprawdzimy kworum, żebyśmy wiedzieli, czy możemy przejść do merytorycznego rozpatrzenia pierwszej ze spraw. Poprosiłbym o uruchomienie głosowania w sprawie kworum. Jest uruchomione. Tutaj mamy obecnych tylko 6 osób. Czy państwo mniej więcej widzą, jak schodzą głosowania? Ile jest osób?

Czyli możemy powiedzieć, że jest kworum. Możemy już zacząć rozmawiać. Kworum będzie. Dobrze. To zanim oficjalnie to potwierdzimy, widać, że mamy już wystarczającą grupę parlamentarzystów.

W związku z tym przejdziemy do omówienia pierwszych spraw. Pierwszy będzie pakiet pana profesora Czarnego. Prosiłbym zatem o rozpoczęcie od sprawy o sygnaturze SK 65/19, do której wyznaczony jest pan poseł Bartłomiej Wróblewski, nieobecny, pracujący dzisiaj zdalnie. Bardzo proszę, panie profesorze.

Ekspert do spraw legislacji Biura Analiz Sejmowych Piotr Czarny:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, chciałem tylko na początku upewnić się, czy jestem dobrze słyszany.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Wszystko jest bardzo dobrze, perfekcyjnie.

Ekspert ds. legislacji BAS Piotr Czarny:

Dziękuję bardzo. Zostałem uprzedzony, żeby potraktować bardzo syntetycznie te sprawy, które przypadło mi zreferować, więc rzeczywiście postaram się to maksymalnie skrócić. Jeżeli chodzi o tę sytuację, kiedy wniosek, konkluzja dotyczyła umorzenia postępowania, to już nie będę omawiał meritum, chyba że będą pytania.

Pierwsza skarga dotyczy rozwiązań ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Chodzi o określenie kręgu podmiotowego, ale najistotniejsze jest to, że skarżąca w tej sprawie nie dotrzymała terminu złożenia skargi. Po prostu zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem trybunału w sprawach cywilnych, a sprawy z zakresu prawa pracy są prowadzone właśnie w tym trybie, wyczerpanie drogi prawnej i wydanie ostatecznego orzeczenia następuje z chwilą rozstrzygnięcia sprawy przez sąd drugiej instancji. Skarżąca wniosła kasację do Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy jej nie przyjął do rozpoznania. Chodzi o to, że skarżąca w terminie 3 miesięcy od doręczenia jej postanowienia SN wniosła tę skargę kasacyjną i to jest termin, który po prostu przekracza o wiele miesięcy termin 3 miesięcy liczony od doręczenia skarżącej orzeczenia sądu okręgowego, który w jej przypadku był orzeczeniem ostatecznym w rozumieniu art. 79 konstytucji.

W tej sprawie wydaje mi się, że argumentacja za umorzeniem postępowania jest mocna. Takie stanowisko w sprawie zajmuje zresztą również prokurator generalny.

Zatem, skoro wszystko czy dużo wskazuje na umorzenie postępowania, w związku z tym, tak jak mówiłem, pominę już meritum, chyba że będą jakieś pytania czy uwagi. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo, panie profesorze.

Zanim przejdziemy do przegłosowania tej sprawy, poproszę o publikację wyników głosowania w sprawie kworum.

Głosowało 24 posłów – 16 za, 8 się wstrzymało, czyli mamy potwierdzone kworum.

Dziękuję zatem panu profesorowi za sprawne omówienie sprawy SK 65/19. Czy są pytania, komentarze w tej sprawie? Pan przewodniczący Ast.

Poseł Marek Ast (PiS):

Chciałbym jedynie Wysokiej Komisji przekazać stanowisko posła prowadzącego Bartłomieja Wróblewskiego. Popiera to stanowisko.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Zatem przechodzimy do głosowania.

Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? Jeszcze czekamy. Sprawa SK 65/19. Dobrze, to poprosimy o głosowanie.

Kto jest za? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dobrze. Dziękuję bardzo.

Zanim zamkniemy głosowanie, tradycyjnie przejdziemy do omówienia kolejnej sprawy SK 1/20. Proszę, panie profesorze.

Ekspert ds. legislacji BAS Piotr Czarny:

Szanowni państwo, Wysoka Komisjo, w sprawie SK 1/20 sytuacja jest troszeczkę bardziej złożona niż w poprzedniej sprawie.

Chodzi tu o problematykę stypendiów za wyniki w nauce. Otóż zgodnie z poprzednio obowiązującą ustawą i nową regulacją zawartą w Konstytucji dla Nauki, stypendium za wyniki w nauce nie przysługuje studentowi, który, studiując już wcześniej – można powiedzieć – na innym kierunku, ukończył studia. Skarżąca kwestionuje tutaj jeszcze starą regulację, ponieważ tok postępowania był taki, że ono trwało dosyć długo.

Tu także projekt stanowiska zakłada umorzenie postępowania z dwóch podstawowych względów. Mianowicie, skarżąca przywołuje szereg postanowień konstytucji, a w części przywołuje zasady konstytucyjne, które nie mogą być w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej wzorcem kontroli. Natomiast głównie powołuje się na zasadę równości w związku z prawem do stypendium. W tym stanowisku jest zawarta analiza

podkreślająca, że to prawo do stypendium nie ma rangi konstytucyjnej, więc nie można tu mówić o tym, żeby konstytucyjne prawo skarżącej czy wolność została naruszona, a dokładniej mówiąc, skarżąca nie wskazała takiego prawa. Formułuje tam w różny sposób, jakie to prawo zostało naruszone, ale czyni to w oderwaniu od orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który bliżej określa art. 70 konstytucji dotyczący spraw szkolnictwa wyższego i równego dostępu do nauczania. Po prostu można powiedzieć, że skarżąca powołuje się na inne prawa niż te, które wyinterpretował z tego przepisu TK. Konkluzja jest taka, że skarżąca nie wskazała konstytucyjnego prawa czy wolności, które zostały naruszone.

Drugi element – można powiedzieć, że mocniejszy – to jest rozstrzygnięcie problemu konstytucyjnego. Tymi przepisami, które kwestionuje skarżąca, zajmował się już trybunał. W orzeczeniu z listopada 2000 r. stwierdził, że te przepisy są zgodne z konstytucją. Co prawda, skarżąca tutaj formułuje zarzuty nieco inaczej niż to było w postępowaniu wcześniejszym, bo toczyło się ono w trybie wnioskowym, ale w takich sytuacjach, kiedy trybunał już rozstrzygał konstytucyjność jakiegoś przepisu, to wymaga się, żeby w tym ponownym postępowaniu wskazać jakieś nowe, dodatkowe, istotne okoliczności. Lektura tej skargi wskazuje, że po prostu chodzi o to, że skarżąca, oczywiście, dostrzega to orzeczenie, ale ona po prostu się z nimi nie zgadza, polemizuje z nim, podważa stanowisko trybunału.

Dodam tylko, proszę państwa, że skarżąca powołuje się tutaj głównie na równość wobec prawa i twierdzi, że wyniki w nauce powinny być jedynym kryterium przyznania stypendium. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że stypendia studenckie mają przede wszystkim funkcję socjalną. To jest pomoc materialna dla studentów. Kryterium wyników w nauce nie jest kryterium jedynym. Jeżeli ktoś już ukończył studia, to w ocenie trybunału nie ma już po prostu takiej potrzeby czy konieczności takiego uzasadnienia dla wypłacania stypendiów studenckich ze środków publicznych.

Oczywiście, z tym stanowiskiem można polemizować, ale tu wydaje się, proszę państwa, że ze względu na to, że problem konstytucyjny trybunał rozstrzygnął, ponowne rozstrzyganie tej sprawy jest po prostu zbędne. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo, panie profesorze.

Zanim przejdziemy do omówienia, poprosiłbym o wyniki głosowania w poprzedniej sprawie SK 65/19.

Głosowało 26 posłów – 25 za, wstrzymał się 1 poseł.

Projekt stanowiska został przyjęty.

Przechodzimy do omówienia sprawy SK 1/20. Czy są pytania, komentarze? Sprawa nie ma wyznaczonego posła.

Zatem przechodzimy do głosowania. Proszę o zarządzenie głosowania w sprawie SK 1/20. Dobrze.

Kto jest za? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał?

Do czasu zamknięcia głosowania poprosiłbym pana profesora o omówienie sprawy SK 73/19.

Ekspert ds. legislacji BAS Piotr Czarny:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, ta sprawa jest troszeczkę bardziej skomplikowana. Przedmiotem skargi konstytucyjnej jest przepis ustawy o finansowaniu badań naukowych. Ta ustawa już nie obowiązuje, ale procedury konkursowe dotyczące grantów rozpoczęte pod rządami starej ustawy jeszcze się toczą, więc w rozumieniu przepisów dotyczących utraty mocy obowiązującej jako przesłanki umorzenia postępowania jeszcze ta przesłanka nie występuje.

Sprawa jest złożona, bo te przepisy, które są kwestionowane w skardze, to po pierwsze – regulacja, która zakłada, że wnioski, raporty, recenzje, umowy i tym samym inne materiały, które to zostały złożone przez wnioskodawcę czy wytworzone przez instytucje rozpatrujące wnioski o finansowanie projektów badawczych, stanowią tajemnicę przedsiębiorcy. Są traktowane tak jak tajemnica przedsiębiorcy, wobec tego nie są ujaw-

niane osobom trzecim i nie są wobec tego informacją publiczną. Tak to rozstrzygnięto w orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

Drugi punkt dotyczy danych osobowych recenzentów, czyli osób, które oceniają wnioski o finansowanie projektów badawczych. Tu też ustawa mówi, że to nie podlega upublicznieniu, nie stanowi po prostu informacji publicznej.

To jest rzeczywiście dosyć daleko idące ograniczenie prawa do informacji z art. 61 konstytucji, bo to jest działalność instytucji publicznych, to są środki publiczne, ale w stanowisku została zawarta sugestia, że jest to zgodne z konstytucją. Argumentacja odwołuje się przede wszystkim do praw i wolności wnioskodawców, bo wniosek o finansowanie projektu badawczego jest efektem działalności naukowej i upublicznianie danych w nim zawartych byłoby po prostu ze szkodą dla wnioskodawcy, jeżeli on w tym wniosku zawiera jakieś nowatorskie tezy czy też określa jakieś nowatorskie metody badawcze. Poza tym w takim wniosku są dane bardzo często dotyczące zespołu badawczego. To nie są w tej chwili projekty realizowane indywidualnie. Stąd sytuacja, kiedy te materiały byłyby dostępne jako informacja publiczna...

Po pierwsze, ta instytucja czy osoba, która składa wniosek o finansowanie badań naukowych, byłaby narażona na to, że podmioty trzecie wszystkie te informacje będą mogły uzyskać. Dlatego tu jest nawiązanie do ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, że po prostu to mogłoby prowadzić do nieuczciwej konkurencji w nauce, dlatego że inne podmioty zainteresowane finansowaniem ze środków publicznych składałyby wnioski o informacje publiczne, uzyskiwałyby istotne dane dotyczące kierunków działalności zespołów badawczych, potencjału badawczego tych, którzy złożyli takie wnioski wcześniej i mogłyby wykorzystać to w swojej działalności.

Skarżący też dostrzega ten problem, że trzeba byłoby to tutaj rozdzielić. Konkluzja tej skargi jest taka, że niekonstytucyjny jest automatyzm, że to jest regulacja za daleko idąca, że tu nie wszystko powinno podlegać upublicznieniu. W tym stanowisku jest taka konkluzja, że próby jakiejś anonimizacji, wykreślania z wniosków czy raportów danych, które byłyby – powiedzmy sobie – niejawne, niepodlegające upublicznieniu, rozdzielanie ich od tych, które podlegałyby upublicznieniu, byłoby działaniem zupełnie sztucznym, pomijając już to, że prowadziłoby do możliwości pomyłek i różnego traktowania.

Jeszcze trudniejsza jest sprawa danych recenzentów. Proszę państwa, uzasadnienie tej regulacji polega na zapewnieniu maksymalnej niezależności recenzentów. Wspominam tam, że co prawda w niektórych... Różne są systemy w instytucjach naukowych, ale w każdym razie system utajnienia danych recenzentów to nie jest w działalności naukowej coś wyjątkowego. To jest powszechnie przyjęty system w czasopismach przy recenzowaniu artykułów, gdzie autorom nie ujawnia się danych recenzentów.

Proszę państwa, skarżący reprezentuje inne stanowisko, że już po konkursie, po rozstrzygnięciu konkursu nie ma zagrożeniu dla obiektywizmu recenzenta, jeżeli się ujawni jego dane. Stoję na odmiennym stanowisku, że to prowadzi po prostu do takiej niezręcznej sytuacji, bo recenzent, wiedząc o tym, że jego dane zostaną upublicznione, po prostu może się tą okolicznością kierować i nie będzie w pełni obiektywny.

Jak mówię, sprawa nie jest w pełni jednoznaczna, ponieważ nowa ustawa kontynuuje czy zawiera analogiczne regulacje z kosmetycznymi zmianami, więc wydaje się, że rozstrzygnięcie tej kwestii przez trybunał byłoby jak najbardziej wskazane. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo, panie profesorze.

Zanim przejdziemy do omówienia, poprosiłbym o ogłoszenie wyników głosowania w sprawie SK 1/20.

Głosowało 27 posłów – 26 za, wstrzymał się 1 poseł.

Projekt stanowiska został przyjęty.

Otwieram dyskusję nad sprawą SK 73/19. Pan poseł Wróblewski... Proszę, pan przewodniczący Ast.

Poseł Marek Ast (PiS):

Tak. Chyba pan przewodniczący chciał powiedzieć, że pan poseł Wróblewski...

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Poseł Wróblewski jest wyznaczony.

Poseł Marek Ast (PiS):

Tak, jest wyznaczony. Tylko dopowiem, że popieram również stanowisko. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący.

Zatem możemy przejść do głosowania w sprawie SK 73/19 wobec braku osób zgłoszonych do wypowiedzi. Głosowanie jest aktywne.

Kto jest za? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję. Głosowanie, oczywiście, trwa.

Przechodzimy w tym czasie do omówienia sprawy SK 84/19. Proszę, panie profesorze.

Ekspert ds. legislacji BAS Piotr Czarny:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, ta sprawa dotyczy problemów mienia zabużańskiego. W ustawie, która reguluje problem odszkodowawczy, problem świadczeń związanych z utratą, pozostawieniem majątków, jest jednoznaczne zastrzeżenie, że prawo do świadczeń przysługuje wyłącznie obywatelom polskim, co oznacza, że chodzi o osoby fizyczne.

Skarżącą w tej sprawie jest osoba prawna, która była przed 1939 r. polską osobą prawną, czyli mającą siedzibę w Polsce. Przysługiwało jej prawo własności nieruchomości we Lwowie, a więc na terenach zabużańskich. Przedmiotem skargi jest po prostu to, że ustawa ogranicza prawo do świadczeń tylko do osób fizycznych, a dokładnie tylko do obywateli polskich, a pomija osoby prawne. To jest kwestionowane przede wszystkim ze względu na konstytucyjną zasadę czy konstytucyjne prawo do równej ochrony własności i praw majątkowych.

W stanowisku jest zawarta długa analiza sprowadzająca się do tego, że sytuacja prawna obywateli polskich bądź ludności w toku wojny i po wojnie była zupełnie inna niż osób prawnych. Znowu pojawia się problem znaczenia tzw. umów republikańskich, bo jednym ze źródeł tych różnic jest właśnie to, że te umowy zawarte w republikami radzieckimi, ze Związkiem Radzieckim mówiły o pewnej formie – w cudzysłowie – odszkodowania, rekompensaty dla ludności, która podlegała przesiedleniu.

Drugą kwestią jest otoczka historyczna. Wydaje się, że w sytuacji osób, obywateli naszego kraju nie można porównywać z osobami prawnymi w kontekście wypędzenia z terenów zabużańskich. Ta rekompensata jest nie tylko pomyślana jako rodzaj odszkodowania, ale przede wszystkim jako zadośćuczynienie za krzywdę, która została im przez przesiedlenie wyrządzona.

Proszę państwa, decydujący czy istotny element ma charakter – można powiedzieć – już powojenny. Mianowicie ustawa z 2005 r., która tak określała krąg uprawnionych, została wydana w wyniku orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który zobowiązał Polskę do kompleksowej regulacji zagadnienia zadośćuczynienia dla osób fizycznych. Stąd konkluzja jest taka, że nie można mówić tutaj o jednakowej czy zbliżonej, czy analogicznej sytuacji prawnej osób fizycznych i osób prawnych. Ta sytuacja była na tyle różna, że uzasadnione jest odmienne traktowanie.

Zresztą dodam, że prokurator generalny w swoim stanowisku stwierdza, że to jest niedopuszczalna skarga konstytucyjna na zaniechanie ustawodawcze, czyli po prostu w ustawach nie ma kompleksowej regulacji dotyczącej mienia osób prawnych. Takiego zaniechania nie można podważać w drodze skargi konstytucyjnej.

Projekt stanowiska Sejmu jest nieco inny. Proszę państwa, ale niezależnie od tego konkluzja jest taka, że po prostu regulacja tej ustawy nie narusza równości, równej ochrony prawnej. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo, panie profesorze.

Zanim przejdziemy do omówienia tej sprawy, poprosimy o publikację głosowania w sprawie SK 73/19.

Głosowało 26 posłów. Wszyscy głosowali za.

Otwieram zatem dyskusję nad sprawą SK 84/19 dotyczącą mienia zabużańskiego. Sprawa nie ma wyznaczonego posła.

Jeśli nie ma pytań, komentarzy, poprosiłbym o uruchomienie systemu głosowania. System już jest. Sprawa SK 84/19.

Kto jest za? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Głosowanie pozostaje otwarte.

Przechodzimy, panie profesorze, do omówienia ostatniej sprawy SK 70/19. Bardzo proszę.

Ekspert ds. legislacji BAS Piotr Czarny:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, ta sprawa o tyle różni się od poprzednich, że projekt stanowiska przewiduje wniosek do trybunału o stwierdzenie częściowej niekonstytucyjności, częściowej niezgodności z konstytucją.

Sprawa dotyczy przepisu Kodeksu postępowania cywilnego, który stanowi, że raz ustalona na początku postępowania czy w trakcie postępowania wartość przedmiotu sporu nie podlega ponownemu badaniu na dalszych etapach postępowania. To jest regulacja zrozumiała, bo określenie wartości przedmiotu sporu ma znaczenie na początku postępowania. Ustawodawcy w 1964 r. chodziło o to, żeby tej kwestii wpadkowej, ubocznej dla postępowania nie ciągnąć przez całe dwuinstancyjne postępowanie sądowe. Natomiast praktyka sądów opierała się na uchwale Sądu Najwyższego z 1968 r., która określała… Wynikało z niej, że również w toku rozpatrywania środków odwoławczych dotyczących nieco innych zagadnień sprawa ustalenia wartości przedmiotu sporu nie może być oceniana, badana, zmieniana. Przypomnę, że to ma istotne znaczenie dla uczestników postępowania sądowego, w szczególności dla powoda, dlatego że od wartości przedmiotu sporu uzależniona jest wysokość opłat, uzależniona jest właściwość sądu rejonowego lub okręgowego, uzależnione jest wynagrodzenie pełnomocników.

Wydaje się, że po prostu ten przepis, ta regulacja jest zbyt rygorystyczna w obecnej sytuacji prawnej i konstytucyjnej, przy takim a nie innym rozumieniu prawa do sądu, dostępu do sądu, prawa do wyroku sądowego i tych innych elementów, które TK znalazł w art. 45.

Nie będę tutaj opowiadał szczegółowo, ale w tej sprawie akurat bardzo jaskrawo wystąpił ten problem, ponieważ w stosunku do skarżącej spółki ustalono opłatę tymczasową na 1 tys. zł, a w toku postępowania, po ustaleniu wartości, ta opłata wzrosła kilkunastokrotnie, stąd też ta skarga.

Wydaje się, że po prostu regulacja powinna ulec pewnej modyfikacji. Dobrze byłoby, żeby TK, jeżeli stwierdzi niekonstytucyjność, ustalił, dał wskazówki, jak to bliżej powinno wyglądać. Oczywiście, tu nie chodzi o to, żeby wprowadzić odrębny środek odwoławczy, ale żeby umożliwić przy rozpatrywaniu innych środków odwoławczych, np. zwrotu pozwu w związku z nieuiszczeniem opłaty, także prawidłowość tego ustalenia. Można powiedzieć, że jasnym jest, że sąd może się po prostu pomylić, może pewne okoliczności niewłaściwie zinterpretować. Oczywiście, to są rzadkie przypadki, bo na ogół ta wartość przedmiotu sporu nie budzi specjalnych wątpliwości, ale sprawa skarżącej, tak jak mówię, pokazuje, że mogą być takie szczególne przypadki.

Natomiast drugi aspekt dotyczy już ustalenia wartości przedmiotu zaskarżenia, bo to jest rozwiązanie analogiczne do ustalenia wartości przedmiotu sporu, ale przy składaniu czy to apelacji, czy kasacji.

Tutaj konkluzja stanowiska jest taka, że to nie narusza konstytucji, ponieważ art. 45 i prawo do sądu nie zawierają gwarancji dwuinstancyjnego postępowania, tak więc dostęp do sądu drugiej instancji należy trochę inaczej traktować. Poza tym nie ma tu elementu zaskoczenia, dlatego że przepisy wyraźnie określają, że wartość przedmiotu zaskarżenia nie może być wyższa niż wartość przedmiotu sporu, a więc można powiedzieć, że tu strona nie jest nagle postawiona przed sytuacją, że zupełnie inne będą koszty postępowania niż ona się spodziewała.

Stanowisko jest złożone. Może to dziwić, że w jednym przypadku jest wniosek o stwierdzenie niezgodności z konstytucją czy taka konkluzja, a w drugim jest inna, ale to wynika po prostu z różnic pomiędzy postępowaniem w pierwszej instancji a postępowaniem w drugiej instancji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję, panie profesorze.

Zanim przejdziemy do omówienia tej sprawy, poprosiłbym o publikację głosowania w sprawie SK 84/19.

Głosowało 26 posłów. Wszyscy głosowali za. Bardzo dziękuję.

W związku z tym otwieram dyskusję o sprawie SK 70/19. Sprawa nie ma wyznaczonego posła. Zgłoszeń nie słyszę.

Zatem przechodzimy do głosowania nad sprawą SK 70/19. Proszę o uruchomienie głosowania. Pan przewodniczący Ast chce zabrać głos? Nie. Głosowanie zostało uruchomione.

Kto jest za? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dobrze. Głosowanie pozostawiamy otwarte.

Zanim przejdziemy do kolejnej sprawy, bardzo dziękujemy panu profesorowi za nadzwyczaj sprawne, zwięzłe, bardzo merytoryczne omówienie spraw. Dziękujemy bardzo. Mam nadzieję, że do rychłego kolejnego spotkania.

Ekspert ds. legislacji BAS Piotr Czarny:

Dziękuję bardzo. Kłaniam się.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękujemy bardzo. Oddajemy głos pani profesor.

Sprawa K 4/19, która ma wyznaczony termin w TK na pojutrze. Tutaj tylko tytułem wstępu, sprawa ta obejmuje wnioski dużej grupy wnioskodawców. Te sprawy są ze sobą zbieżne, mają taki sam stan faktyczny i prawny. O ile te sprawy w wyniku zarządzenia były początkowo przez trybunał połączone do wspólnego rozpoznania, o tyle – trochę chyba ku zaskoczeniu wszystkich – nagle te sprawy zostały rozdzielone. Niemniej jednak dla sprawności naszego postępowania one zostaną przedstawione jakby na kanwie jednej z nich, bo wszystkie pozostałe są identyczne. Zmienia się tylko samorząd gminny skarżący dany przepis. W związku z tym też proponuję, żebyśmy wszystkie te sprawy potraktowali w jednym łącznym głosowaniu. Projekt stanowiska też nie różni się w stosunku do poszczególnych podmiotów, wnioskodawców.

Jeżeli nie ma głosu sprzeciwu, to prosiłbym o przyjęcie takiego rozwiązania.

Sprawę szczegółowo omówi pani profesor. Bardzo proszę.

Ekspert ds. legislacji BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Dziękuję uprzejmie. Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz z Biura Analiz Sejmowych. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, rzeczywiście, sprawa o sygnaturze K 4/19 pierwotnie obejmowała wnioski 11 organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Aktualnie sygnatura K 4/19 jest właściwa dla 2 organów stanowiących, tj. Rady Gminy Świecie nad Osą, a także Rady Gminy Kobylnica, które to aktualnie pozostają rozpoznawane pod tą sygnaturą, a 9 wniosków zostało wyłączonych do odrębnego rozpoznania zarządzeniem prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2020 r. Rzeczywiście, są to wnioski, które zostały sporządzone przez dwóch pełnomocników procesowych tych jednostek samorządu terytorialnego i są właściwie jednobrzmiące, stąd zasadny jest wniosek o wspólne procedowanie w ramach Komisji.

Przechodząc teraz do meritum sprawy o sygnaturze akt K 4/19, organy jednostek samorządu terytorialnego – dwie rady gminy – zakwestionowały art. 17 pkt 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw. Kwestionowany przepis ma brzmienie dosyć techniczne, ponieważ stanowi on o zastosowaniu retroakcyjnego mechanizmu wejścia w życie nowego brzmienia definicji budowli i obiektu budowlanego, które to definicje w pewien sposób determinują przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości, obejmując definicją budowli elektrownie wiatrowe jako całość, a nie tylko elementy budowlane tych wiatraków.

W związku z tym wskazane jednostki samorządu terytorialnego, które będę wskazywała jako wnioskodawczynie, twierdzą, że przepis ten jest sprzeczny przede wszystkim z zasadami nieretroakcji przepisów prawa, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, niezmienności przepisów prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego, które są wywodzone przez wnioskodawczynie z art. 2 konstytucji. Jedna z wnio-

skodawczyń Rada Gminy Świecie nad Osą wskazuje również jako akcesoryjny wzorzec kontroli art. 167 ust. 3 konstytucji, który mówi o samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Rzeczywiście, poza sporem w niniejszej sprawie jest fakt, że ustawodawca zdecydował się na zastosowanie mechanizmu retroakcyjnego, bowiem w kwestionowanym przepisie wprost przewidział, że przepisy art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 tejże ustawy nowelizującej wchodzą w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy zmieniającej, tj. 29 czerwca 2018 r., z mocą od dnia 1 stycznia 2018 r. Tym samym właśnie definicja obiektu budowlanego w odniesieniu do elektrowni wiatrowych, na potrzeby ustalenia przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości, powinna być stosowana względem stanów faktycznych już od dnia 1 stycznia 2018 r.

Jednocześnie w projekcie stanowiska proponujemy następującą tezę, że zgadzamy się z tezą postawioną we wnioskach inicjujących tę sprawę, że ustawodawca z pełną świadomością zdecydował się na przyjęcie regulacji w kwestionowanym kształcie, czyli właśnie z zastosowaniem mechanizmu retroakcyjnego. Nie podzielamy jednak argumentów wnioskodawczyń, które sformułowały we wnioskach, odnoszących się do tego, że zabieg ten nie był podyktowany żadną z wartości konstytucyjnych, którą należałoby chronić, a tylko wówczas, co należy podkreślić, TK akceptuje zastosowanie przepisów, które właśnie wdrażają mechanizm retroakcyjny.

Dla przedstawienia *ratio legis* takiej decyzji prawodawczej, która jawiła się jako dosyć kontrowersyjna i sprowokowała właśnie wnioskodawczynie do zainicjowania kontroli przed TK, należy wskazać zasady, które rządziły opodatkowaniem elektrowni wiatrowych podatkiem od nieruchomości, ponieważ w latach 2005–2017 przepisy ustawy – Prawo budowlane, a także ustawy o podatkach i opłatach lokalnych absolutnie wskazywały na to, że budowlą w rozumieniu przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych są wyłącznie części budowlane urządzenia technicznego, jakim jest elektrownia wiatrowa. W związku z tym do podstawy opodatkowania podatkiem od nieruchomości nie wliczano wartości takich urządzeń technicznych jak generator, wirnik, skrzynia biegów, komputer sterujący itd.

Stan ten zmienił się wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Za sprawą przepisów tej ustawy zmienił się art. 3 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane, który zmienił definicję budowli. W wyniku tej nowelizacji elektrownia wiatrowa w całości uznawana była za budowlę, a w konsekwencji podstawę opodatkowania stanowiła wartość całego wiatraka, zarówno jego części budowlanych, jak i technicznych. Regulacja ta zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2017 r. Ustalając wysokość stawki podatku od nieruchomości, organy jednostek samorządu terytorialnego, które prowadzą w tym zakresie własną politykę podatkową, brały pod uwagę wartość całego wiatraka.

Efektem funkcjonowania tego unormowania było z jednej strony zwiększenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 2017 r., z drugiej jednak strony nastąpił wzrost obciążeń podatkowych podmiotów prowadzących elektrownie wiatrowe. Wedle szacunków w wyniku przywołanej zmiany w przypadku przeciętnego wiatraka kwota podatku wzrosła z 20 tys. zł do 80 tys. zł rocznie. Zgodnie z doniesieniami prasy branżowej mieliśmy wówczas do czynienia z różnymi formami wymuszonego nierentownością przedsięwzięcia zakończenia prowadzenia działalności gospodarczej przez elektrownie wiatrowe. Ponadto należy dodać, że ten scenariusz, w wyniku którego doszło do niekorzystnej dla przedsiębiorców zmiany w zakresie opodatkowania elektrowni wiatrowych podatkiem od nieruchomości, nie był intencjonalny. Był on efektem zupełnie ubocznym, niepożądanym, jak się okazało, autorów inicjatywy poselskiej dotyczącej przyjęcia ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, ponieważ objęcie definicją budowli całego wiatraka miało być ukierunkowane na podniesienie poziomu bezpieczeństwa funkcjonowania elektrowni wiatrowych przez odpowiednie rozszerzenie właściwości organów nadzoru budowlanego, przede wszystkim w odniesieniu do ich kompetencji dotyczących katastrofy budowlanej. Natomiast w efekcie tego rozwiązania doszło do wskazania jako przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości całego wiatraka. Dawało to jednostkom samorządu podstawę do pobierania podatku od wartości

całego wiatraka, całego obiektu, co nawet przy niezmienionej stawce podatku od nieruchomości dawało rezultat w postaci zwiększonego obciążenia publicznoprawnego dla przedsiębiorców, którzy prowadzili elektrownie wiatrowe.

Skutek w postaci zagrożenia płynności finansowej, a w efekcie upadłości producentów energii wytwarzanej przez wiatraki lub też zahamowania wzrostu inwestycji w tej branży gospodarczej, stanowił niepożądany efekt z perspektywy zobowiązań międzynarodowych Polski związanych z członkostwem w Unii Europejskiej, które należy dostrzegać z perspektywy art. 9 konstytucji. Przede wszystkim należy wskazać na zobowiązania, jakie Polska na siebie przyjęła w związku z ogólnoeuropejskim programem rozwoju energii ze źródeł odnawialnych. W wyniku zobowiązania wskazanego w art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/28/WE do końca 2020 r. Polska była zobowiązana do osiągnięcia celu krajowego, który wynosił 15% udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w Polsce. Odnosząc się do bardziej aktualnych danych, należy natomiast wskazać, że Polska w Krajowym planie na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030, przyjętym przez Komitet do Spraw Europejskich pod koniec 2019 r., wyznaczyła sobie jako jeden z celów klimatyczno-energetycznych na 2030 r. osiągnięcie 21–23% udziału odnawialnych źródeł energii w finalnym zużyciu energii brutto. Należy w związku z tym podkreślić, że elektrownie wiatrowe stanowią *de facto* istotny komponent w zakresie źródła tzw. zielonej energii, a redukcja liczby elektrowni wiatrowych, a także ograniczanie inwestycji w tym zakresie nie przyczynią się do tego pożądanego udziału energii ze źródeł odnawialnych. Brak wypełnienia zobowiązania w tym zakresie, na co zwraca uwagę również Najwyższa Izba Kontroli w swoim raporcie, będzie prawdopodobnie oznaczał konieczność transferu energii z zagranicy po to, aby statystycznie odpowiadać tym zobowiązaniom, które nałożyła na nas UE.

Ponadto w perspektywie przyjęcia przepisów ustawy, które jako przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości wskazywały elektrownię wiatrową jako całość, nie jest wykluczone występowanie z roszczeniami odszkodowawczymi od właścicieli elektrowni wiatrowych, co należy postrzegać z perspektywy zagrożenia dla interesu publicznego i finansowego państwa. W świetle tych uwag zmiana prawa w czerwcu 2018 r. ze skutkiem od 1 stycznia 2018 r. miała na celu ochronę Skarbu Państwa przed koniecznością wypłaty odszkodowań w przypadku uznania roszczeń ze strony inwestorów i właścicieli firm wiatrowych.

Z tej perspektywy unormowania wprowadzone ustawą zmieniającą, które skutkowały zmianą definicji budowli, przywróciły zasady opodatkowania podatkiem od nieruchomości, które obowiązywały przed 1 stycznia 2017 r. Rozstrzygnęły w ten sposób liczne kontrowersje, które były związane z koniecznością kwalifikacji, najpierw przed organy podatkowe w ramach indywidualnych interpretacji podatkowych, a następnie przez sądy administracyjne na poziomie sporu wszczynanego przed sądem pomiędzy organem a podatnikiem, w zakresie tego, co stanowi podstawę opodatkowania w podatku od nieruchomości, jeśli chodzi o elektrownie wiatrowe. W ten sposób należy stwierdzić, zgodnie też z zamierzeniem projektodawców kontestowanej ustawy zmieniającej, że te przepisy spowodują ustalenie i wprowadzenie jednolitych i przejrzystych zasad opodatkowania podatkiem od nieruchomości, co z kolei stanowi pożądany cel, który wynika z art. 217 konstytucji.

Podsumowując te ustalenia, stoimy na stanowisku, że wbrew twierdzeniom zawartym we wnioskach, które inicjują niniejsze postępowanie, istnieją okoliczności uzasadniające odstąpienie od zasady *lex retro non agit*, ale również od zasady niezmienności prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego czy też od zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W analizowanym przypadku motywowane są wartościami, które są jak najbardziej aprobowane konstytucyjnie. Tym samym ta regulacja, która została zaskarżona, w świetle wskazanego w projekcie stanowiska orzecznictwa TK, spełnia przesłanki usprawiedliwiające dopuszczalność sformułowania w sposób retroakcyjny przepisów prawa. Dziękuję. Pozostaję do dyspozycji w razie pytań.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo dziękuję, pani profesor.

Zanim przejdziemy do omówienia tej sprawy, prosiłbym o publikację głosowania w sprawie SK 70/19. Dobrze.

Głosowało 27 członków Komisji. Wszyscy głosowali za.

Projekt stanowiska został przyjęty.

Otwieram dyskusję co do sprawy K 4/19 połączonej z kilkunastoma innymi sprawami. Sprawa nie ma jeszcze wyznaczonego posła. Przypominam, że termin jest na pojutrze, tak więc jest cały czas apel, żeby może ktoś z członków Wysokiej Komisji mimo wszystko przystąpił do tej sprawy. Otwieram dyskusję. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Edward Siarka (PiS):

Zabiorę głos jako były samorządowiec. Kwestia dotycząca pojęcia budowli co jakiś czas jednak wraca, jeżeli idzie o sprawę dochodów gmin, ponieważ w sumie tak się utarło w naszym prawodawstwie, że na potrzeby różnych instalacji często przyjmuje się różne pojęcia budowli. Mamy więc tutaj też do czynienia z takim rozwiązaniem, że oto w pewnym momencie stwierdzono, że wysokość opodatkowania dla gmin z tytułu urządzeń wiatrowych jest za niska, że jest to jakaś forma unikania opodatkowania. Rzeczywiście, objęto opodatkowaniem całość tych urządzeń, co oczywiście oznacza, że ich wartość, tak jak pani mecenas powiedziała, jest wtedy dużo wyższa, a gmina ma prawo uchwalenia tego podatku od budowli do 2%. Mogę powiedzieć tak, że w praktyce właściwie rady gmin w 100% skorzystają zawsze z tych górnych stawek podatkowych.

W tej chwili jak gdyby mamy taki dylemat, czy stoimy na gruncie interesów i dochodów gmin, czy też – powiedzmy sobie – przyjmujemy tę argumentację, o której pani mecenas mówiła, że bardziej istotna jest w tej chwili kwestia dotycząca działań ekologicznych i wspierania od strony państwa, w tym również i naszej, ustawodawczej, tej działalności, która związana jest z produkcją energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii. Myślę, że takich problemów za chwilę będzie jeszcze więcej, jeśli idzie o te wszystkie budowle, ale w każdym razie ważne jest też, żeby w tej kwestii była jakaś stabilność, prawda? Tu nieszczęście jest takie, że jeżeli co jakiś czas – zależnie od preferencji, na co bardziej stawiamy, czy na dochody samorządów, czy właśnie na te działania – będziemy zmieniali te stawki, to takie konflikty się będą rodziły, bo zawsze ktoś będzie podnosił, że poniósł stratę z tego tytułu. Wbrew pozorom, sprawa nie jest prosta do rozstrzygnięcia. Osobiście przychylałbym się do tego, żeby jednak wspierać działania związane z działalnością proekologiczną.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Pan przewodniczący Ast.

Poseł Marek Ast (PiS):

Myślę, że najbardziej kontrowersyjną sprawą był zapis o retroaktywności kwestionowanych przepisów, ale wydaje mi się, że te wartości konstytucyjne, które pani profesor przytoczyła w projekcie stanowiska, przemawiają jednak za zastosowaniem mocy wstecznej obowiązywania tych przepisów. Myślę, że to stanowisko zasługuje na poparcie. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję. Jeśli można, nie podzielałbym tak optymistycznego stanowiska, wyrażonego tutaj przez pana posła i pana przewodniczącego.

Po pierwsze, proszę zwrócić uwagę, że tutaj nie mamy do czynienia z konfliktem między proekologicznymi rozwiązaniami a dochodami gmin, bo właśnie kwestionowane rozwiązanie było takie antyekologiczne. Ono spowodowało, że rynek farm wiatrowych gwałtownie się skurczył właśnie dlatego, że zmieniła się podstawa opodatkowania i to był ogromny problem dla wszystkich tych przedsiębiorców. To jest pierwsza kwestia.

Mówimy tu o szczególnym przypadku zastosowania prawa wstecz. Tak jak pani mecenas przytaczała, że była to inicjatywa poselska, że nie taka była intencja, że to był pewien skutek uboczny... Pamiętamy jako parlamentarzyści poprzedniej kadencji, że właśnie taki skutek uboczny był w toku prac legislacyjnych wskazywany jako możliwy do przyjęcia, natomiast większość uznała, że nie jest on na tyle istotny albo nie podzieliła tych obaw, że ten skutek uboczny nastąpi. Natomiast on ewidentnie był wskazywany, więc

projektodawca liczył się z tym, że podstawa opodatkowania wzrośnie, i to gwałtownie, a mimo wszystko to rozwiązanie zostało przyjęte.

Po drugie, byłaby zupełnie inna sytuacja, gdyby te przepisy zostały przyjęte z odpowiednim *vacatio legis* jako prawo podatkowe. Gminy mogłyby ustanowić tę stawkę opodatkowania do 2%, wiedząc, jaka będzie podstawa tego opodatkowania. Tutaj jednak ustawodawca uznał, tak naprawdę wbrew logice, bo miałoby to tylko wymiar fiskalny, że to prawo należy przyjąć z datą wsteczną. Nie wpłynęło ani na bezpieczeństwo, ani na zwiększenie ekologii, ani na żaden pozytywny skutek, ewentualnie poza wymiarem fiskalnym, a po drugie kurczącym rynek farm wiatrowych. Żaden pozytywny wymiar przyjęcia takiego zastosowania prawa wstecz nie wystąpił.

Dlatego powiem szczerze, że nie podzielam takich uwag, które uzasadniałyby, biorąc jeszcze pod uwagę wartości konstytucyjne, wprowadzenie w tym konkretnym przypadku przepisów z datą wsteczną. Tym bardziej tak sądzę, że duża część pani wystąpienia to było wyjaśnienie, jak szeroki wachlarz negatywnych skutków wprowadziło właśnie takie rozwiązanie, począwszy od dochodów gmin, przez pewność prawa czy utratę rentowności przez przedsiębiorców, do zaburzeń samej polityki klimatycznej naszego kraju, niewywiązania się z naszych zobowiązań unijnych jako partnera w UE i wpływu na import energii z zagranicy. To są wszystko negatywne skutki przyjęcia właśnie tego drobnego przepisu, którego nie można w prosty sposób uzasadnić, że jest zgodny z konstytucją, bo projektodawca nie miał takiej intencji.

W mojej ocenie ten projekt stanowiska nie usprawiedliwia więc takiego działania, jakie zostało przyjęte. Będę tu akurat namawiał do głosowania przeciwko temu stanowisku. Dziękuję bardzo.

Poseł Marek Ast (PiS):

Może jeszcze dwa zdania, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo proszę.

Poseł Marek Ast (PiS):

Jednak musimy być albo konsekwentni, albo nie. Oczywiście, w wyniku uchwalenia tej ustawy i retroaktywnych przepisów ktoś musiał zyskać, ktoś musiał stracić. Skarżą samorządy. To znaczy, że samorządy czują się w jakiś sposób poszkodowane z uwagi na wsteczną moc obowiązywania tych przepisów, ale skoro tracą samorządy przez spadek dochodów, to znaczy, że ktoś zyskuje, czyli po prostu zyskują przedsiębiorcy, którzy płacą w tym momencie mniejsze podatki w danym roku. Nie wiem, czy się pani profesor ze mną zgodzi.

Ekspert ds. legislacji BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Czy można? Dziękuję uprzejmie za udzielenie głosu. Argumenty, które podniósł pan przewodniczący Myrcha, absolutnie odnoszą się do ustawy z 2016 r., tak? Natomiast przepis, który wprowadza mechanizm retroakcyjny, jest z 2018 r. i on realnie przywraca stan, który obowiązywał między rokiem 2005 a 2017. Rzeczywiście, próbujemy w tym momencie sprostać zobowiązaniom międzynarodowym poprzez przyjęcie tego przepisu retroakcyjnego.

Te wszystkie uwagi, w których pan przewodniczący kontestował przyjęcie przepisów, które zmieniły podstawę opodatkowania, odnoszą się realnie do ustawy z 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Na tym etapie wspomniałam o tym – w cudzysłowie mówiąc – efekcie ubocznym w postaci zwiększenia obciążeń publicznoprawnych dla elektrowni wiatrowych. Natomiast w postępowaniu jest kwestionowany jeden przepis ustawy zmieniającej z 2018 r., który ma przywrócić zasady funkcjonujące przed 1 stycznia 2017 r., więc nadal przemawiam za zgodnością...

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Tak, tak. Pani profesor, zwracam honor. Przepraszam. Byłem przekonany, że to są dwa łącznie – i jeden, i drugi, bo widziałem w przedmiocie zaskarżenia rok 2018, ale też sądziłem, że jest i rok 2016... Proszę więc, że tak powiem, te argumenty potraktować tylko jako głos w dyskusji, poza moim ostatnim wystąpieniem.

Ekspert ds. legislacji BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Tak więc dobrze, że jest dyskusja, bo to nawet czasami pewne rzeczy się wyprostują.

Aha, wyniki głosowania w sprawie SK 70/19 mieliśmy już ogłoszone.

Zatem przechodzimy do głosowania w sprawie K 4/19.

Kto jest za? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał?

Przypomnę, że w tym głosowaniu przegłosujemy łącznie kilkanaście spraw, których stan faktyczny i prawny jest identyczny. Jeżeli państwo zgłaszają taką potrzebę, możemy wszystkie sygnatury tych spraw wymienić, ale chyba nie ma takiej potrzeby.

Dobrze. Głosowanie pozostawiam otwarte.

Zanim je zamkniemy, poprosiłbym o omówienie kolejnej sprawy SK 74/19.

Ekspert ds. legislacji BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt SK 74/19 jest sprawą zainicjowaną skargą konstytucyjną spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Gliwicach. Przepisem, który podlega kontroli w niniejszym postępowaniu, jest przepis ustawy – Prawo zamówień publicznych. Jest to art. 186 ust. 6 pkt 4 lit. a). Zaskarżony przepis obowiązuje w następującym brzmieniu: „Koszty postępowania odwoławczego w okolicznościach, o których mowa w ust. 4a, ponosi odwołujący, jeżeli odwołanie, w części zarzutów, których zamawiający nie uwzględnił, zostało oddalone przez Izbę".

W tym postępowaniu skarżąca kwestionuje przepisy, które regulują sposób repartycji kosztów pomiędzy stronami w postępowaniu przed Krajową Izbą Odwoławczą, która rozpoznaje odwołania w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. W tym konkretnym stanie faktycznym, do którego należy sięgnąć, zważywszy na propozycję rozstrzygnięcia tej sprawy przez nas, należy stwierdzić, że skarżąca zamierzała się ubiegać o udzielenie zamówienia publicznego na zakup mobilnych jednostek diagnostycznych i zgłosiła się do przetargu zorganizowanego przez Główny Inspektorat Transportu Drogowego.

Dokonana przez skarżącą spółkę analiza specyfikacji istotnych warunków zamówienia, która została sformułowana w ogłoszeniu przetargowym, doprowadziła ją do wniosku, że te warunki zostały sformułowane w sposób niezgodny z przepisami ustawy – Prawo zamówień publicznych i w tym zakresie wniosła odwołanie do prezesa Krajowej Izby Odwoławczej. Spółka skarżąca postawiła w nim 30 szczegółowych zarzutów, które dotyczyły konstrukcji specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Postulowała uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu modyfikacji treści SIWZ.

Co jest interesujące, dzień przed rozprawą wyznaczoną przed KIO zamawiający faktycznie dokonał zmiany treści SIWZ, uwzględniając w ten sposób 14 spośród 30 przedstawionych zarzutów. Stosowną informację przekazał za pośrednictwem poczty elektronicznej. Natomiast po otwarciu rozprawy przed KIO skarżąca, która działała przez pełnomocnika procesowego, wycofała 14 zarzutów w obliczu zmiany SIWZ w tym zakresie i KIO procedowała dalej w odniesieniu do pozostałych zarzutów odwołania. Wyrokiem z października 2018 r. izba oddaliła odwołanie, umorzyła postępowanie w zakresie zarzutów wycofanych przez skarżącą na rozprawie, a także obciążyła skarżącą w całości kosztami postępowania.

Skarżąca w niniejszej sprawie wskazuje, że przepis ustawy – Prawo zamówień publicznych wskazany przez nią jako przedmiot kontroli jest przede wszystkim niezgodny z jej prawem do sądu, tj. art. 45 ust. 1 konstytucji w związku z art. 31 ust. 3, a także w związku z zasadą określoności przepisów prawa wywodzoną z art. 2 konstytucji. Wskazuje też, że treścią normatywną tego przepisu naruszona jest zasada równej ochrony własności skarżącej.

W konkluzjach niniejszego projektu stanowiska proponujemy dwa alternatywne rozwiązania. Po pierwsze, jest to wniosek o umorzenie postępowania. Za chwilę wyjaśnię przesłanki takiego wniosku procesowego. Natomiast w wypadku nieuwzględnienia tego wniosku o umorzenie postępowania wnosimy o stwierdzenie, że kwestionowany przepis

nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 konstytucji w związku z tym, że KIO nie spełnia kryteriów objęcia jej pojęciem sądu w rozumieniu konstytucyjnym, w związku z tym również nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 konstytucji.

Przejdę teraz do przesłanek, które naszym zdaniem uzasadniają umorzenie postępowania w niniejszej sprawie. Przede wszystkim należy przypomnieć, że jest to postępowanie inicjowane skargą konstytucyjną i kluczowe znaczenie ma wymóg, aby na podstawie kwestionowanego w skardze przepisu zapadło ostateczne orzeczenie naruszające konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego. Przedmiot skargi konstytucyjnej został zdeterminowany w samej konstytucji. Może być nim jedynie konstytucyjność podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia przez sąd albo organ administracji o konstytucyjnych prawach, wolnościach lub obowiązkach skarżącego.

Na kanwie niniejszej sprawy mamy do czynienia z taką sytuacją, w której jako przedmiot kontroli wskazano przepis, który jednak nie został zastosowany przez KIO przy rozstrzyganiu o rozkładzie kosztów postępowania. Natomiast, co interesujące i jednocześnie zaskakujące, został wskazany jako zasadna podstawa orzeczenia o kosztach postępowania odwoławczego przez Sąd Okręgowy w Warszawie, który kontrolował następnie wyrok KIO również w części poświęconej kosztom. Tak *prima facie* związek zaskarżonego postanowienia Prawa zamówień publicznych z treścią ostatecznego rozstrzygnięcia, którym jest w tym wypadku wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie, jest formalnie ewidentny.

Natomiast w naszej opinii, zważywszy, że w realiach sprawy skarżącej KIO orzekała o kosztach w sytuacji, w której nie doszło do procesowej czynności uwzględnienia części zarzutów, co zakłada zastosowanie kwestionowanej regulacji, ale do wycofania części zarzutów przez skarżącą z uwagi na faktyczną zmianę SIWZ... W naszej opinii za niezrozumiałe i pozbawione podstaw zakotwiczonych w stanie faktycznym analizowanej sprawy jest właśnie twierdzenie sądu okręgowego rozpoznającego skargę na wyrok KIO. Wskazał on właśnie, że podstawą orzeczenia o kosztach jest art. 186 ust. 6 pkt 4 lit. a) Prawa zamówień publicznych, podczas gdy KIO wyraźnie wskazała, że podstawą rozstrzygnięcia o kosztach prowadzonego postępowania był art. 192 ust. 10 Prawa zamówień publicznych, a także stosowne przepisy rozporządzenia prezesa Rady Ministrów w sprawie wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania. Zgodnie z tymi przepisami w wypadku odrzucenia albo oddalenia odwołania przez izbę, tak jak w niniejszym przypadku, izba zasądza koszty postępowania od odwołującego na rzecz zamawiającego. Ustalenie takiej podstawy rozstrzygnięcia w przedmiocie kosztów postępowania odwoławczego było naturalną konsekwencją stwierdzenia, że skarżąca wycofała część zarzutów. W rezultacie KIO umorzyła postępowanie w części obejmującej wycofane zarzuty i dokonała merytorycznej oceny pozostałych zarzutów, które w tym odwołaniu się ostały. Krajowa Izba Odwoławcza oddaliła zarzuty utrzymane w odwołaniu skarżącej, a tym samym za stronę wygrywającą uznała zamawiającego. Wobec zasady, która wynika z art. 192 ust. 10 Prawa zamówień publicznych, na który to przepis powołuje się *expressis verbis* KIO, kosztami postępowania izba obciążyła skarżącą, której zarzuty nie zostały uznane za zasadne i zostały oddalone.

Uwzględniając te ustalenia, w naszej opinii zaskarżony przez skarżącą przepis nie zdeterminował treści rozstrzygnięcia w sprawie kosztów postępowania w jej sprawie. Z tego względu merytoryczne rozstrzyganie o konstytucyjności tego przepisu byłoby w niniejszej sprawie niedopuszczalne. Tym samym uzasadnia to wniosek o umorzenie postępowania przed TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Pozwolę sobie poprzestać na tym w tej chwili. Jeżeli będą pytania dotyczące merytorycznego rozstrzygnięcia, jestem do dyspozycji. Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Oczywiście. Dziękuję bardzo.

Zanim przejdziemy do omówienia tej sprawy, poprosiłbym o publikację wyników głosowania w sprawie K 4/19.

Głosowało 26 posłów – 24 za, 1 przeciw, wstrzymała się 1 osoba.

Czyli projekt stanowiska został przyjęty. Dziękuję.

Otwieram dyskusję co do sprawy SK 74/19.

Jeżeli nie ma pytań, zarządzam głosowanie w sprawie SK 74/19.

Kto jest za? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Głosowanie pozostawiamy otwarte.

Jeśli można, prosiłbym o przejście do sprawy SK 6/20.

Ekspert ds. legislacji BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt SK 6/20 została zainicjowana skargą konstytucyjną obywatela Republiki Federalnej Niemiec z 6 czerwca 2016 r.

Skarżący, wnosząc o kontrolę konstytucyjności, jako jej przedmiot wskazał art. 398^{3} § 3 w związku z art. 398^{13} § 2 druga część zdania ustawy – Kodeks postępowania cywilnego. Zaskarżone przepisy obowiązują w następującym brzmieniu: „Podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów”, a także: „W postępowaniu kasacyjnym nie jest dopuszczalne powołanie nowych faktów i dowodów, a Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia”. Skarżący formułuje zarzut niekonstytucyjności i poddaje kontroli trybunalskiej jedno z ograniczeń w zakresie podstaw wniesienia skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego. Jako podstawę kontroli, czyli wzorzec, wskazuje art. 45 ust. 1 konstytucji w tym zakresie, w jakim wynika z niego prawo do sądu i prawo do otrzymania wyroku sądowego. Skarżący twierdzi, że kwestionowane przez niego unormowanie, wynikające z kwestionowanej regulacji, niweczy możliwość zbadania przez SN przedawnienia roszczeń jako okoliczności wynikającej z faktów ustalonych przez sądy niższej instancji w postępowaniach poprzedzających postępowanie kasacyjne.

Rzeczywiście, w stanie faktycznym sprawy, zawisłej na początek przed sądem rejonowym, następnie przed sądem okręgowym, chodziło o odszkodowanie, jakiego domagał się skarżący od przewoźnika morskiego w wyniku utraty załadunku, który wpadł do morza ze względu na niekorzystne warunki klimatyczne, pogodowe. W tym wypadku spółka, która przewoziła ładunek, podniosła zarzut przedawnienia roszczeń wynikający z przepisów Kodeksu morskiego. Ten zarzut został absolutnie uznany przez sądy obu instancji. Wówczas SN w wyniku brzmienia kwestionowanej regulacji nie zajmował się już kwestią ustalenia biegu terminu przedawnienia, a także skuteczności przerwania biegu tego terminu przedawnienia. Skarżący powoływał się wówczas na złożone przez siebie pismo, takie zawezwanie do próby ugodowej, które w trybie przepisów ustawy – Kodeks postępowania cywilnego absolutnie stanowi jedną z czynności, które tamują bieg terminu przedawnienia roszczenia, niemniej przesłanki formalne przesądziły o tym, że sądy nie uznały, iż do tego przedawnienia roszczeń nie doszło.

W konkluzji naszego projektu stanowiska uznajemy, że kwestionowane unormowanie jest zgodne z art. 45 ust. 1 konstytucji, a przesłanki, które skłoniły nas do sformułowania takiego wniosku procesowego, zawarliśmy w uzasadnieniu stanowiska.

Przede wszystkim trzeba było stwierdzić, jaki jest charakter skargi kasacyjnej i rola postępowania kasacyjnego w procedurze cywilnej. W wyniku tej rekonstrukcji doszliśmy do wniosku, że postępowanie zainicjowane skargą kasacyjną nie stanowi kontroli instancyjnej, która miałaby skutkować pełnym, kolejnym, ponownym rozpoznaniem merytorycznym sprawy, lecz ma na celu badanie legalności orzeczeń wydanych przez sąd drugiej instancji. Kryteriami tej oceny są tzw. podstawy kasacyjne, które są wskazane w art. 398^{3} § 1 k.p.c. *Ratio legis* przyjęcia kwestionowanych przepisów wynika z tego, że skarga kasacyjna przysługuje od wyroków prawomocnych, które mają funkcję stabilizowania sytuacji prawnej adresatów wyroków. Powołując się na ustalenia doktryny, a także podglądy samego SN, jak też TK, wskazaliśmy, że z prawomocnym orzeczeniem wydanym w postępowaniu sądowym, gwarantującym prawo do zaskarżenia orzeczenia i rozpoznania środka odwoławczego przez sąd drugiej instancji, wiąże się domniemanie zgodności z prawem tego orzeczenia. Zasada stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych jest niezmiernie istotnym elementem prawa do sądu i ma właśnie elementarne znaczenie z punktu widzenia realizacji konstytucyjnej zasady bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa.

Nie ulega wątpliwości, tak jak wskazuje skarżący, że w postępowaniu inicjowanym skargą kasacyjną SN jest związany ustaleniami faktycznymi sądów niższych instancji. Nie oznacza to jednak, że wszelkie kwestie dotyczące postępowania dowodowego wyłączone są spod oceny kasacyjnej SN. Trzeba wskazać przede wszystkim, że przepis, który wskazuje na podstawy prawne wniesienia skargi kasacyjnej, nie wskazuje *expressis verbis* konkretnych przepisów, których naruszenie w związku z ustaleniem faktów i przeprowadzeniem oceny dowodów nie może być przedmiotem zarzutów wypełniających podstawy kasacyjne, które są sformułowane w art. 398^3 § 3 k.p.c. Trzeba jednak w tej perspektywie podkreślić, że wówczas w orzecznictwie SN ocena aktualizacji tego ograniczenia, płynącego z przywołanego przepisu, jest dokonywana *a casu ad casum*.

Co jest jednak najważniejsze z perspektywy analizowanej sprawy SK 6/20? Należy wskazać, że skarżący nie przywołał w skardze kasacyjnej żadnej podstawy kasacyjnej, która dałaby SN podstawę do skutecznego odniesienia się do ewentualnego ustalenia przerwania biegu terminu przedawnienia w realiach sprawy skarżącego, co wynika z zarzutów analizowanej skargi konstytucyjnej. Podstawowym problemem jest brak zgody skarżącego co do ustalonego przez sąd apelacyjny skutku upływu terminu przedawnienia roszczeń skarżącego. Natomiast w naszej opinii skarżący mógłby w tej sytuacji wskazać jako podstawy kasacyjne np. naruszenie prawa materialnego, choćby poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 124 § 2 Kodeksu cywilnego w ramach pierwszej podstawy kasacyjnej czy też art. 233 k.p.c. w ramach drugiej podstawy kasacyjnej. Tymczasem wśród skonstruowanych przez skarżącego podstaw skargi kasacyjnej trudno odnaleźć przepisy, które odnosiłyby się do akcentowanego przez niego problem ustalenia przez sądy upływu biegu terminu przedawnienia roszczeń wobec jego przewoźnika morskiego.

Sąd Najwyższy, który rozpoznaje skargę kasacyjną, nie jest uprawniony do samodzielnego dokonywania konkretyzacji zarzutów. Jest to autonomiczna rola skarżącego, kasatora co do tego, jakiego przepisu prawa materialnego dotyczy podstawa kasacji, jakie przepisy mają wypełniać tę podstawę kasacyjną. Ponadto należy nadmienić, że w orzecznictwie SN można odnaleźć właśnie w ramach postępowania kasacyjnego przykłady weryfikacji ustaleń sądów niższych instancji w zakresie stosowania przepisów o przedawnieniu roszczeń. W projekcie stanowiska wskazujemy takie przykłady wraz z przywołaniem stosownych wyroków SN.

W świetle tych ustaleń należy uznać, wbrew stanowisku skarżącego, że w analizowanej sprawie nie można zasadnie twierdzić o naruszeniu konstytucyjnej gwarancji sprawiedliwego procesu w związku z gwarancją sprawiedliwej procedury. Skarżący mógł bowiem oprzeć swoją skargę kasacyjną na takich podstawach kasacji, które dałyby podstawę SN do rozważań nad skutecznością przerwania biegu terminu przedawnienia roszczeń w jego sprawie. Natomiast inicjator postępowania zaniechał takiego zabiegu.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia prawa do uzyskania wyroku, co również stanowi komponent art. 45 ust. 1 konstytucji, który wskazuje skarżący jako element naruszenia jego prawa, należy stwierdzić, że merytorycznego rozpoznania podstawy kasacji... Nie sposób się zgodzić z wywodami skarżącego, że przejęcie przez SN ustaleń dotyczących przedawnienia na skutek zastosowania kwestionowanej przez niego regulacji bezpośrednio zablokowało możliwość rozpoznania naruszeń innych przepisów jako podstaw kasacyjnych. Nie budzi wątpliwości, że skarżący w przedmiotowej sprawie zrealizował prawo do sądu i otrzymał rozstrzygnięcie w postaci wyroku sądowego.

W związku z tym formułujemy wniosek procesowy, że skarżący nie obalił domniemania konstytucyjności kwestionowanej przez siebie regulacji i wnosimy o stwierdzenie, że kwestionowane przez niego przepisy k.p.c. są zgodne z art. 45 ust. 1 konstytucji. Uprzejmie dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo, pani profesor.

Zanim przejdziemy do głosowania w sprawie SK 6/20, prosiłbym o publikację wyników głosowania w sprawie SK 74/19.

Głosowało 26 członków Komisji – 24 za, 1 osoba się wstrzymała, 1 osoba była przeciw. Nie. To jest...

Teraz jest wynik? Nawet korzystniej – 26 członków Komisji głosowało za.

Otwieram dyskusję nad sprawą SK 6/20 w sprawie k.p.c. Nie ma głosów.

W związku z tym zarządzam głosowanie. Dobrze, jest głosowanie.

Kto jest za? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Głosowanie pozostawiamy otwarte.

W międzyczasie prosiłbym o przejście do sprawy SK 81/19.

Ekspert ds. legislacji BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze SK 81/19 jest sprawą zainicjowaną skargą konstytucyjną obywatelki Rzeczypospolitej Polskiej z 14 czerwca 2019 r. Sprawa dotyczy przepisów, które stanowią podstawę ustawowego obowiązku szczepiennego, ponieważ jako przedmiot kontroli w niniejszej sprawie zostały wskazane przepisy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Tak dla porządku wskazuję tylko, że jako przedmiot zaskarżenia zostały również wskazane przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych, ale w związku z tym, że w tym zakresie Sejm nie jest autorem kwestionowanych przepisów rozporządzenia, stanowisko w tej sprawie wykraczałoby poza pozycję procesową Sejmu. Stąd przepisy rozporządzenia w projekcie stanowiska stanowią pewnego rodzaju tło normatywne, z uwzględnieniem którego należy analizować przepisy ustawy.

Odnosząc się teraz bezpośrednio do przepisów ustawy, które zostały zakwestionowane, ze względu na obszerność normatywną tych postanowień, tylko wskażę ogólnie, że chodzi o art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b), który stanowi, że „osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są obowiązane na zasadach określonych w ustawie” do poddawania się szczepieniom ochronnym. Zostały również zakwestionowane kolejne dwa przepisy art. 17 ust. 1 i art. 17 ust. 11 wskazanej ustawy, które potwierdzają, że osoby określone w ust. 10 pkt 2, a tu jest odwołanie do stosownego przepisu rozporządzenia, „są obowiązane do poddawania się szczepieniom ochronnym przeciw chorobom zakaźnym określonym na podstawie ust. 10 pkt 1” i również w tym zakresie jest przekierowanie do przepisów rozporządzenia. Natomiast art. 17 ust. 11 stanowi, że „Główny Inspektor Sanitarny ogłasza w formie komunikatu, w dzienniku urzędowym ministra właściwego do spraw zdrowia, Program Szczepień Ochronnych na dany rok, ze szczegółowymi wskazaniami dotyczącymi stosowania poszczególnych szczepionek, wynikającymi z aktualnej sytuacji epidemiologicznej, przepisów wydanych na podstawie ust. 10 oraz art. 19 ust. 10”, czyli przepisów rozporządzeń wykonawczych, „w terminie do dnia 31 października roku poprzedzającego realizację tego programu”.

Jeśli chodzi o wzorce kontroli w niniejszej sprawie, to przede wszystkim należy zauważyć, że skarżąca wskazuje na art. 47 konstytucji i prawo do decydowania o swoim życiu osobistym w związku z art. 31 ust. 3. Wskazane są również dodatkowe podstawy kontroli. W ich zakresie sformułowaliśmy wniosek o umorzenie postępowania przede wszystkim ze względu na brak stosownej argumentacji.

Odnosząc się do konkluzji proponowanego przez nas stanowiska, ona jest również zbudowana alternatywnie. Przede wszystkim wnioskujemy o umorzenie postępowania. Natomiast w wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania wnosimy o uznanie zgodności kwestionowanych przepisów ustawy z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji.

W perspektywie przesłanek, które stanowiły podstawę do wniosku o umorzenie postępowania, chcę podkreślić, że uzasadnione wątpliwości w niniejszej sprawie budzi spełnienie przez skarżącą przesłanki formalnej, jaką jest posiadanie legitymacji skargowej w odniesieniu właśnie do zarzutu naruszenia art. 47 konstytucji. Proszę pozwolić, że przytoczę ten przepis: „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”. Zważywszy na treść skargi konstytucji, nie ma co do tego wątpliwości, że skarżąca postuluje ocenę zaskarżonej regulacji z punktu widzenia jej zgodności z konstytucyjnie gwarantowanym prawem jednostki do decydowania o swoim życiu osobistym.

W projekcie stanowiska wskazujemy szereg argumentów, które przemawiają za takim ujęciem tego wzorca kontroli przez skarżącą. W związku z tym pozostało rozstrzygnąć,

czy kwestionowany przez skarżącą obowiązek szczepienny w realiach jej sprawy można rozważać w perspektywie jej prawa do samostanowienia.

Zakres podmiotowy wynikającego *ex lege*, z mocy samego prawa, obowiązku poddania się szczepieniom ochronnym został ustalony w postanowieniach art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b), a także art. 17 ust. 1, czyli zakwestionowanych przepisach ustawy. Obowiązkiem objęte są wszystkie osoby przebywające na terytorium RP, które zostały wskazane następnie w § 3 przywoływanego przeze mnie rozporządzenia ministra zdrowia z 2011 r. na podstawie czy to kryterium wieku, czy to wystąpienia okoliczności, które uzasadniają objęcie obowiązkiem szczepiennym. Dla przykładu można wskazać, że obowiązek poddania się szczepieniom przeciwko błonicy obejmuje dzieci i młodzież od 7 roku życia do ukończenia 19 roku życia, a także wszystkie osoby, niezależnie od wieku, które miały styczność z osobą chorą na błonicę.

W stanie faktycznym skarżącej, na kanwie której została właśnie wniesiona skarga konstytucyjna, osobą zobowiązaną do poddania się szczepieniom ochronnym była małoletnia córka skarżącej. Obowiązek skarżącej niejako miał charakter wtórny. Wynikał bowiem z faktu, iż osoba, której szczepienie miało dotyczyć, nie posiada pełnej zdolności do czynności prawnych. W myśl art. 5 ust. 2 kwestionowanej ustawy, który jednak nie został objęty zaskarżeniem w tej sprawie, odpowiedzialność za wypełnienie obowiązku szczepiennego ponosi osoba, która sprawuje pieczę nad osobą małoletnią lub bezradną, albo jej opiekun faktyczny w rozumieniu przepisów ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Skarżąca wyraźnie wskazuje, że obowiązujące w Polsce przepisy dotyczące obowiązku szczepień ochronnych niezaprzeczalnie stanowią ingerencję w prawo do prywatności, wyłączając możliwość podjęcia decyzji o odmowie poddania się szczepieniom przez osoby obowiązane do poddania się obowiązkowym szczepieniom lub ich opiekunów prawnych czy faktycznych.

W związku z tym w dosyć – powiedziałabym – żołnierskich słowach wskażę wobec tak sformułowanego zarzutu, że należy przedstawić właśnie zagadnienie zgody na obowiązkowe szczepienia ochronne, które bez wątpienia należy zaliczyć do świadczeń zdrowotnych. W polskim systemie prawa obowiązuje zasada autonomii pacjenta, która wyraża się w tym, że pacjent ma prawo do wyrażenia zgody na udzielenie określonych świadczeń zdrowotnych lub odmowy takiej zgody, oczywiście, po uzyskaniu odpowiedniej informacji. Mówimy wówczas o tzw. zgodzie świadomej. W wypadku pacjenta małoletniego, tak jak w niniejszej sprawie, zgodę zastępczą wyraża jego przedstawiciel ustawowy, co ma również swoje uzasadnienie prawne w przepisach ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.

Problemem czy też jego istotą, jaka jawi się w niniejszej sprawie, jest kwestia bezskuteczności wyrażanej przez skarżącą niezgody czy też braku jej zgody na przeprowadzenie obowiązkowych szczepień ochronnych względem jej dziecka. Gdyby bowiem chodziło o inne świadczenie zdrowotne, niewyrażenie zgody na nie delegalizowałoby realizację tego świadczenia zdrowotnego przez personel medyczny. Tymczasem w świetle polskich przepisów prawa odmowa poddania dziecka obowiązkowym szczepieniom ochronnym, jakkolwiek nie prowadzi do przymusowego zaszczepienia dziecka, czyli zastosowania przymusu bezpośredniego, to jednak wywołuje konsekwencje w postaci uruchomienia postępowania egzekucyjnego i zastosowania dolegliwości finansowej w postaci kary grzywny, a w razie nieskutecznego zastosowania środków egzekucji administracyjnej również do odpowiedzialności za wykroczenie na podstawie przepisu art. 115 § 2 w związku z art. 115 § 1 Kodeksu wykroczeń. Z tych rozważań, które są pomieszczone w skardze, wynika, że rozwiązaniem, które satysfakcjonowałoby skarżącą, byłaby prawna możliwość uchylenia się od obowiązku szczepiennego poprzez odmowę jego realizacji.

Należy więc zauważyć, że skarżąca, czy to wyrażając zgodę na obowiązkowe szczepienia ochronne swojej córki, czy wyraźnie sprzeciwiając się temu świadczeniu zdrowotnemu, nie decyduje o swoim życiu osobistym, ale zastępczo o życiu osobistym odrębnego od niej podmiotu – swojego dziecka. Rodzic jako przedstawiciel ustawowy nie reprezentuje żadnych interesów własnych, tylko interesy dziecka, postępując zgodnie z podstawową regułą wykonywania władzy rodzicielskiej „tak, jak tego wymaga dobro dziecka i interes społeczny". Tu powołujemy się na art. 95 § 3 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

Zważywszy, że komponentem prawa do prywatności, którego naruszenia dochodzi skarżąca, jest prawo do decydowania o swoim życiu osobistym, a w stanie faktycznym, który leży u podstaw wniesienia niniejszej skargi, idzie o decydowanie o życiu osobistym dziecka skarżącej, mamy poważne wątpliwości co do legitymacji skarżącej w niniejszej sprawie. Z tego względu postulujemy umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Dziękuję. Oczywiście, jestem gotowa na odpowiedzenie na pytania związane z analizą merytoryczną.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Do pełnej dyspozycji.

Ekspert ds. legislacji BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Tak.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dobrze. Dziękuję bardzo.

Zanim przejdziemy do omówienia sprawy SK 81/19 dotyczącej szczepień, proszę o publikację wyników głosowania w sprawie SK 6/20.

Głosowało 26 posłów – 26 głosowało za. Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję o sprawie SK 81/19. Rozporządzenie dotyczące powszechnego obowiązku szczepień.

Wobec braku zgłoszeń zarządzam przejście do głosowania w sprawie SK 81/19. Projekt stanowiska postuluje zgodność przepisów rozporządzenia z ustawą. Głosowanie jest aktywne.

Kto jest za przyjęciem projektu stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Głosowanie pozostawiam otwarte.

Jednocześnie pragnę bardzo podziękować pani profesor za sprawne omówienie spraw, tym bardziej że stany faktyczne nie były łatwe, co wpłynęło nawet na dezorientację pana przewodniczącego. Dziękuję bardzo.

Przejdziemy do omówienia ostatniej sprawy SK 54/20. Pan profesor Langer jest obecny. Witam raz jeszcze bardzo gorąco i oddaję panu głos.

Ekspert ds. legislacji BAS Mateusz Langer:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, zaprezentuję projekt stanowiska w sprawie SK 54/20. Projekt został oparty na dwóch tezach, które znalazły odzwierciedlenie w konkluzjach stanowiska. Te tezy zostały ujęte alternatywnie, co wskazuje na to, że problem, który został poddany analizie, nie jest takim problemem oczywistym i wymagał wszechstronnej analizy podnoszonych tutaj kwestii.

Zasadnicza sprawa, która pojawiła się w ramach tego projektu, a która stanowi przedmiot kontroli, to jest kwestia ujęcia pojęcia działalności gospodarczej na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Przedmiotem kontroli skarżąca uczyniła art. 5a pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, który zawiera definicję legalną działalności gospodarczej. W ocenie skarżącej ujęcie tej definicji legalnej jest nieprecyzyjne, co w konsekwencji prowadzi do wątpliwości interpretacyjnych przy osiąganiu przez podatnika przychodów, co z kolei skutkuje tym, że niejasne jest rozgraniczenie źródeł przychodów. Innymi słowy, skarżąca ma wątpliwości co do tego, czy przychody, które uzyskała z tytułu sprzedaży nieruchomości, powinny być klasyfikowane do źródeł przychodów z art. 10 ust. 1 pkt 3. Chodzi tu więc o rozpoznanie przychodu z tytułu działalności gospodarczej, co budzi wątpliwości skarżącej. W przedmiotowej sprawie pojawiły się też wątpliwości, czy te przychody z tytułu zbycia nieruchomości powinny być rozpoznane jako źródła przychodu z art. 10 ust. 1 pkt 8. Tutaj właśnie chodzi już wprost o kwestię odpłatnego zbycia nieruchomości. W tym ostatnim przypadku, czyli gdyby doszło do rozpoznania przychodów z tytułu zbycia nieruchomości, jeśli nie następowałoby to w wykonywaniu działalności gospodarczej, to obowiązek podatkowy powstaje tylko wówczas, gdy zbycie takiej nieruchomości następuje przed upływem 5 lat. *A contrario*, zbycie nieruchomości po tym terminie powoduje, że zbycie nie stanowi źródła przychodu i kwota uzyskana ze sprzedaży nie podlega opodatkowaniu.

W ocenie skarżącej definicja zawarta w art. 5a pkt 6 nie pozwala przesądzić w sposób jednoznaczny, o które źródło przychodów ustawodawcy chodzi, co powoduje z kolei, że organy podatkowe oraz sądy zastępują ustawodawcę w tym rozstrzygnięciu, orzekając na niekorzyść podatnika. Czynią to poprzez kwalifikację przychodu do źródła z art. 10 ust. 1 pkt 3, gdzie chodzi o działalność gospodarczą, co nie podlega wyłączeniu, w przeciwieństwie do źródła z art. 10 ust. 1 pkt 8, gdzie chodzi właśnie o przewidziany przez ustawodawcę upływ okresu 5 lat, którego zaistnienie powoduje to, że w istocie nie mamy do czynienia z powstaniem obowiązku podatkowego.

Zarzuty skarżącej koncentrują się wokół niejasnego, szerokiego i nierozgraniczonego od innych źródeł przychodów ujęcia pojęcia działalności gospodarczej, która, stanowiąc definicję legalną, która jest zawarta w art. 5a pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, nie pozwala na stwierdzenie jego konstytucyjności.

Zarzuty, które podnosi skarżąca, sprowadzają się w istocie do tego, że kwestionuje ona zgodność przedmiotu kontroli z art. 2 konstytucji i wynikającymi z tego przepisu zasadami, jak również kwestionuje zgodność z art. 84 oraz art. 217 konstytucji. Jeżeli chodzi o art. 217, mamy tam wyrażoną zasadę władztwa daninowego. Z kolei jeśli chodzi o art. 84, doktryna prawa podatkowego, ale również orzecznictwo, wyprowadza z tego przepisu szereg zasad typowych dla legislacji podatkowej. Tytułem przykładu mogę przywołać zasadę zdolności płatniczej podatnika. Również zasadę sprawiedliwości podatkowej wyprowadza się z tego artykułu. Co najważniejsze z perspektywy tej sprawy, chodzi o zachowanie pewnych standardów jakości legislacyjnej stawianych ustawodawcy wobec regulacji prawnopodatkowych.

Kontekst normatywny, który zakreśliłem, należy uzupełnić jeszcze o wątpliwość wynikającą z analizy formalnoprawnej złożonej skargi konstytucyjnej. Mianowicie chodzi o rozważenie wymogu dopuszczenia kontynuowania postępowania w przypadku śmierci skarżącej, która to sytuacja miała miejsce 7 miesięcy po złożeniu skargi. Otóż sprawa ta nie jest jednoznaczna. W orzecznictwie TK do tej pory nie wykształciło się jednolite stanowisko na ten temat. Istnieją dwa nurty poglądów w tym zakresie. Według pierwszego, starszego nurtu śmierć skarżącej stanowi podstawę umorzenia postępowania w sprawie konstytucyjnej. Zgodnie z drugim nurtem z kolei śmierć skarżącej nie stanowi przyczyny ani zawieszenia, ani umorzenia postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej. Tu warto podkreślić, że ten ostatni nurt poglądów jest tym, który przeważa.

W tej sprawie, którą prezentuję, mieliśmy do czynienia ze śmiercią skarżącej i stąd też Sejm podjął wysiłek analizy tej kwestii. Sejm przychyla się do poglądu, który został wyrażony w sprawie o sygnaturze akt SK 20/14, że śmierć skarżącego oznacza wygaśnięcie prawa przysługującego mu na podstawie art. 79 konstytucji.

Tu pojawia się również drugi aspekt kwestii związanej z koniecznością rozważenia skutków prawnych śmierci skarżącej, bowiem w przedmiotowej sprawie prawdopodobnie zaszła dodatkowa okoliczność przemawiająca za niedopuszczalnością wydania wyroku. Tą okolicznością wydaje się wątpliwość co do wstąpienia w sytuację procesową skarżącej jej następcy prawnego. Taka sytuacja nastąpiła na wniosek pełnomocnika skarżącej, rzecz jasna, już po zaistnieniu tego faktu. Według doktryny prawa konstytucyjnego należy podkreślić, że prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej w żadnym wymiarze nie ma charakteru majątkowego, nie podlega dziedziczeniu, nie przechodzi na spadkobierców zmarłego obywatela.

Stąd też, mając na względzie powyższe okoliczności... Jedna z konkluzji, jaka pojawia się w stanowisku, jest taka, że należy wnieść o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W przypadku nieuwzględnienia tego wniosku o umorzenie Sejm wnosi o uznanie, że art. 5a pkt 6 jest zgodny ze wskazanymi w stanowisku wzorcami kontroli.

Niezależnie od wniosku podniesionego w poprzednim punkcie stanowiska w niniejszej sprawie należy również rozważyć dwie inne kwestie. Mianowicie chodzi o sposób określenia przedmiotu kontroli oraz sposób powołania w skardze wzorców kontroli. Jeżeli chodzi o sposób określenia przedmiotu kontroli, to – jak już na początku wspomniałem – skarżąca przywołała w tym charakterze art. 5a pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, który formułuje definicję legalną. W ślad za TK i doktryną

prawa Sejm przyjmuje, że przepisy formułujące definicje legalne mogą być poddane ocenie konstytucyjności.

Jeżeli chodzi natomiast o sposób przywołania w skardze wzorców kontroli, to podane przez skarżącą uzasadnienie... Poza przywołanymi przeze mnie przepisami, czyli art. 2 i art. 84, jak też art. 217, w istocie tutaj skarżąca powołała się również na art. 64 konstytucji, z tym że w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej nie ma trafnych argumentów przemawiających za naruszeniem art. 64 konstytucji przez kwestionowany przepis. Podane przez skarżącą uzasadnienie nie dotyczy istoty prawa własności, lecz chodzi jedynie o zachowanie jakości legislacyjnej regulacji podatkowej. W tym wypadku dotyczy to właściwego ujęcia pojęcia działalności gospodarczej. Stąd też należy tu poczynić taką konkluzję, że niniejsze postępowanie w zakresie oceny zgodności kwestionowanego przepisu z art. 64 ust. 1, 2 i 3 powinno zostać umorzone.

Jeżeli chodzi o stanowisko w kwestii pozostałych wzorców kontroli, to została dokonana pewna modyfikacja w kontekście zasadniczego problemu, który z tej sprawy wynika. Stąd też w niniejszej sprawie analiza zgodności dotyczy art. 2 konstytucji, ale powoływanego samoistnie jako wzorzec kontroli, co jest dopuszczalne w świetle wyroku TK z 12 kwietnia 2011 r., oraz art. 84 ujętego związkowo z art. 217 z uwagi na zasady, które z tych dwóch regulacji są wyprowadzane, jeżeli chodzi o zachowanie pewnego standardu wobec legislacji podatkowej. Tak najkrócej można to ująć.

Przechodząc do analizy zgodności problemu, który koncentruje się wokół pojęcia działalności gospodarczej, należy podkreślić to, że pojęcie działalności gospodarczej na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych jest pojęciem zdefiniowanym autonomicznie w przepisach ustawy. To pojęcie jest utożsamiane w pojęciem pozarolniczej działalności gospodarczej, co wynika z treści art. 5a pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Jednocześnie należy dodać, że kwestia oceny tego, czy uzyskany przez skarżącą przychód powinien być klasyfikowany jako działalność gospodarcza bądź przychód z tytułu zbycia nieruchomości, zależy od obiektywnych kryteriów, które w tym przepisie zostały zawarte. Te kryteria należy analizować, biorąc pod uwagę całokształt sytuacji faktycznej, w jakiej znalazła się skarżąca. Jakie to są kryteria? Otóż chciałem...

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Przepraszam. Jeśli można, panie mecenasie, tak w miarę możliwości, bo już 20 minut... Mamy sprawę, w której jest zgodność i umorzenie, więc ona nie wzbudza kontrowersji. Aż tak szczegółowej analizy definicji działalności czy przychodu to chyba nie musimy tutaj...

Ekspert ds. legislacji BAS Mateusz Langer:

Dobrze, tak.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję.

Ekspert ds. legislacji BAS Mateusz Langer:

Czyli mając na względzie powyższe okoliczności, Sejm wnosi w punkcie pierwszym o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W przypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie Sejm wnosi w punkcie drugim o uznanie art. 5a pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych za zgodny z art. 2 oraz art. 84 w związku z art. 217 konstytucji. Dziękuję bardzo za uwagę.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo dziękuję, panie profesorze.

Zanim przejdziemy do omówienia tej sprawy, poprosiłbym tylko o publikację wyników głosowania w sprawie SK 81/19.

Głosowało 26 członków Komisji. Wszyscy głosowali za. Dziękuję bardzo.

Projekt został przyjęty.

Otwieram dyskusję o omówionej przed chwilą sprawie SK 54/20. Sprawa nie ma wyznaczonego posła.

W związku z brakiem zgłoszeń zarządzam głosowanie. Dobrze, już jest wyświetlone.

Zatem kto jest za? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał?

Zanim opublikujemy wynik tego ostatniego głosowania, przypomnę tylko, że przygotowywany i sporządzany jest w tej chwili plan pracy Najwyższej Izby Kontroli. Jest także prośba, oczywiście, do naszej Komisji o przedstawienie swoich propozycji, chociaż w tradycji prac Komisji Ustawodawczej takie sytuacje zdarzały się incydentalnie. Niemniej jednak prawem każdego posła jest zgłoszenie takiego wniosku. Przypominam, że termin ostateczny to 26 czerwca. Taka propozycja musi być już przyjęta i zatwierdzona. Niemniej jednak, jeżeli państwo takie sugestie mają, proszę kierować je do sekretariatu Komisji.

Jeżeli mamy wynik głosowania w sprawie SK 54/20, oczywiście, proszę go opublikować.

Głosowało 25 posłów – 24 za, 1 osoba się wstrzymała.

Projekt stanowiska został przyjęty.

Tym samym wyczerpaliśmy porządek obrad. Bardzo dziękuję pani profesor, panu profesorowi i panu naczelnikowi za sprawność i chyba rekordową liczbę spraw rozstrzygniętych na jednym posiedzeniu.

O kolejnych posiedzeniach, oczywiście, będziemy informowali. Bardzo możliwe, że jeszcze przed 30 czerwca na jednym posiedzeniu będziemy pracowali w trybie zdalnym. Co będzie od lipca? Czekamy na decyzję pani marszałek.

Jeżeli są pytania, wolne wnioski... Nie ma. Dziękuję bardzo wszystkim za udział. Państwu z obsługi bardzo dziękujemy. Zamykam posiedzenie.